Болдырев В.А.

ОЦЕНКА АКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И РАЗМЕРА КАДАСТРОВОЙ

СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

В.А. БОЛДЫРЕВ

Болдырев В.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России.

На основе закона и правоприменительной практики автор показывает существование проблемы определения источника сведений о кадастровой стоимости земельных участков. В статье делаются предложения по совершенствованию правоприменения.

Ключевые слова: публичная власть, кадастровая стоимость, земельный участок, правовой акт, источник сведений, кадастр, судопроизводство.

On the basis of law and court practice the author shows an existents problem of detection source of information about lands cadastral cost. In the article the author make an offer to improvement of court practice.

Анализ судебных актов всех трех систем отечественного правосудия позволяет утверждать, что проблема определения органами публичной власти размера кадастровой стоимости земельных участков и ее последующего использования для целей налогообложения является одной из самых актуальных и при этом противоречиво разрешаемых в правоприменительной практике.

Опыт федеративных государств показывает возможность добиваться единства принципов ведения кадастра на уровне субъектов Федерации <1>. Однако отечественная правоприменительная практика к настоящему времени не свидетельствует об объективности отражения экономических характеристик земельных участков в кадастре. Несмотря на то что земельный налог относится к числу местных налогов, вопрос о расчете и доведении размера кадастровой стоимости до сведения владельцев земельных участков, если говорить о его правовой стороне, приобрел федеральное значение. Во многом такому положению дел способствовала особая практика ряда регионов, направленная на целенаправленное завышение кадастровой стоимости земельных участков.

--------------------------------

<1> См.: Евсегнеев В.А. Земельный кадастр: вопросы правоприменения // Право и экономика. 2006. N 1. С. 59.

Особым свидетельством остроты проблемы является вынесение на рассмотрение Президиума ВАС РФ вопроса о правомерности действий по внесению в государственный земельный кадастр сведений о кадастровой стоимости более ста земельных участков, принадлежащих одному субъекту экономической деятельности. Итог отправления правосудия, отраженный в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) от 21 сентября 2010 г. N 7309/10 <2>, еще ждет своего осмысления. Однако само по себе удовлетворение требований заявителя рождает ряд новых вопросов общего и частного характера, ответ на которые потребуется дать в будущем.

--------------------------------

<2> http://kad.arbitr.ru

Существует два взаимосвязанных блока общественных отношений, связанных с установлением размера кадастровой стоимости. Их комплексное рассмотрение позволит выработать единый подход к решению проблемы. **Первый блок общественных отношений** - это процедурные отношения по поводу официального установления кадастровой стоимости органами публичной власти и иными лицами, в том числе коммерческими организациями, производящими оценку кадастровой стоимости земельных участков. **Второй блок общественных отношений** - это отношения по доведению информации о кадастровой стоимости конкретных земельных участков до сведения их владельцев, налоговых органов, а также отношения по расчету земельного налога с применением установленных показателей.

Согласно п. 3 ст. 391 НК РФ в действующей редакции <3> при расчете земельного налога "налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного кадастра недвижимости о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования". Разница данной нормы с нормой в первоначальной редакции заключается лишь в названии кадастра: ранее это был государственный земельный кадастр, ныне - кадастр недвижимости. Подчеркнем, что содержание приведенной нормы не заставляет сомневаться в источнике сведений - это может быть только кадастр, но никак не документ, явившийся основанием для внесения сведений о кадастровой стоимости в земельный кадастр. Именно поэтому широка практика оспаривания действий органов кадастрового учета по внесению в кадастр сведений о кадастровой стоимости земельного участка.

--------------------------------

<3> Статья 4 Федерального закона от 28 ноября 2009 г. N 283-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 48. Ст. 5733.

По словам Е.Л. Невзгодиной, государственная регистрация права призвана обеспечить "законность и публичность гражданского оборота недвижимости" <4>, сообразно этому, на наш взгляд, должно пониматься значение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество (ЕГРП). Влияние иного источника сведений об объектах недвижимости - государственного кадастра недвижимости - на динамику гражданского оборота, несомненно, ниже. Выработка правовой позиции по поводу его значения - вопрос будущего. Но уже сейчас ясно, что если проблематика, относящаяся к ЕГРП, является в значительной мере частноправовой, то проблематика, относящаяся к кадастру недвижимости, является публично-правовой. Небуквальное толкование норм публично-правового характера, в том числе с учетом экономического контекста отношений, порождает множество сложностей, а потому должно являться исключительным приемом определения значения закона.

--------------------------------

<4> Невзгодина Е.Л. Сделки с недвижимостью (понятие, виды, правовое регулирование): Учебное пособие / Под ред. А.И. Казанника. Омск: Омский государственный университет, 2003. С. 51.

Логика упомянутого ранее Постановления Президиума ВАС РФ от 21 сентября 2010 г. N 7309/10 построена на принятии того обстоятельства, что именно содержание кадастра способно непосредственно влиять на права и обязанности участников экономических отношений. Такой вывод следует из самого факта признания судом первой инстанции незаконными действий по внесению в кадастр неправильной характеристики земельного участка - кадастровой стоимости.

Недопустимо считать случайным факт существования в кадастре <5> отдельной позиции, характеризующей кадастровую стоимость земельного участка. Тем более нельзя игнорировать содержание приведенных норм п. 3 ст. 391 НК РФ, прямо обязующих юридические лица при расчете земельного налога руководствоваться соответствующими данными.

--------------------------------

<5> Пункт 11 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" // Собрание законодательства РФ. 2007. N 31. Ст. 4017.

Следует заметить, что в правоприменительной практике имеется и иная точка зрения, согласно которой данные кадастра вторичны, а обращение к его сведениям является лишь способом определения налоговой базы <6>. Из вышесказанного следует, что мы придерживаемся иной позиции. В то же время считаем необходимым предпринять попытку к рассмотрению аргументов в пользу непосредственного ("прямого") применения результатов кадастровой оценки, дать данным аргументам критическую оценку.

--------------------------------

<6> Решение Арбитражного суда Омской области от 16 августа 2010 г. по делу А46-7874/2010 // http://kad.arbitr.ru.

**Во-первых,** применение кадастровой стоимости вне зависимости от содержания кадастра отчасти стимулирует содержание Определения Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. N 165-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Омской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 2 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации" <7>, в котором сделан вывод об общем (характерном для налогового права) порядке вступления в силу правовых актов об утверждении кадастровой стоимости. Однако следует заметить, что в данном определении суд не давал оценку вопросу о вступлении в действие положений правовых актов о кадастровой стоимости конкретных земельных участков, речь шла о среднем уровне кадастровой стоимости - среднем удельном показателе кадастровой стоимости для множества кварталов. Поэтому при строгом подходе к содержанию акта конституционного правосудия, на наш взгляд, его нельзя использовать в качестве довода для прямого применения актов, утверждающих кадастровую стоимость.

--------------------------------

<7> СПС "КонсультантПлюс".

**Во-вторых,** в качестве аргумента в пользу прямого применения результатов кадастровой оценки конкретных земельных участков можно рассматривать сложившуюся практику оспаривания правовых актов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Имеющиеся прецеденты признания нормативных правовых актов субъектов Федерации недействительными связаны в основном с тем, что при определении размера кадастровой стоимости был неправильно установлен вид разрешенного использования для целей оценки <8>. Попытки оспаривать нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по мотиву того, что оценка земельных участков была проведена без учета необходимых экономических показателей и в нарушение методики проведения оценки, как правило, не увенчиваются успехом <9>.

--------------------------------

<8> Определение Верховного Суда РФ от 28 апреля 2010 г. N 53-Г10-9 // СПС "КонсультантПлюс"; Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2010 г. N 81-Г10-2 // СПС "КонсультантПлюс";

<9> Определение Верховного Суда РФ от 18.11.2009 N 43-Г09-19 // СПС "КонсультантПлюс".

Итак, в правоприменительной практике Верховного Суда РФ акты органов государственной власти об утверждении результатов государственной кадастровой оценки конкретных земельных участков характеризуются как нормативные правовые акты. Такой подход, как видится, требует непредвзятой оценки, хотя на страницах юридической литературы обычно он рассматривается не в критическом ключе, а как данность <10>.

--------------------------------

<10> См.: Утка В. Оспаривание актов об утверждении кадастровой стоимости как способ защиты прав налогоплательщика // Налоги. 2009. N 35. С. 8 - 11; N 36. С. 7 - 11.

Верховным Судом приводятся такие доводы в пользу правильности избранного им подхода: **"Результаты государственной кадастровой оценки земель утверждаются исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации в пределах его полномочий в форме соответствующего постановления. Кадастровая стоимость земель определяется применительно к их целевому назначению и используется, как правило, для целей налогообложения. Результаты кадастровой стоимости обязательны для неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение"** <11>.

--------------------------------

<11> Вопрос 7 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ от 28 мая 2008 г. "Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. N 8.

На наш взгляд, оказался забытым очень важный довод, говорящий в пользу индивидуально-правовой природы, то есть ненормативном характере правовых актов, утверждающих результаты кадастровой оценки конкретных земельных участков. Определяя размер кадастровой стоимости конкретных земельных участков, неизбежно приходится устанавливать вид разрешенного использования земельного участка. Более того, в случае, если он сформулирован при выделении земельного участка таким образом, что не совпадает по звучанию ни с одним из видов разрешенного использования, которые необходимо учитывать при определении кадастровой стоимости (что встречается очень часто), органу кадастрового учета и оценщикам приходится определять, к какому из видов разрешенного использования следует отнести данный земельный участок. В последних случаях по разнящейся судебной практике следует учитывать либо виды экономической деятельности владельца земельного участка <12>, либо характер строений и сооружений, размещенных на земельном участке <13>.

--------------------------------

<12> См.: Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2010 г. N 81-Г10-2 // СПС "КонсультантПлюс".

<13> Решение Арбитражного суда Омской области от 4 февраля 2010 г. по делу А46-22859/2009 // http://kad.arbitr.ru.

Сказанное позволяет сделать вывод, что правовой акт об утверждении результатов кадастровой оценки конкретных земельных участков является ненормативным, поскольку в его основу положены действия по квалификации общественных отношений. Квалификация общественных отношений, в том числе юридическая оценка индивидуальных правовых актов о выделении земли для различных целей (вида разрешенного использования), не может иметь следствием новую норму права. Следствием такой квалификации может быть императив, адресованный конкретному лицу или владельцу конкретного объекта гражданских прав, а также их правопреемникам.

При этом полагаем, что утверждение среднего удельного показателя кадастровой стоимости земель по видам разрешенного использования является принятием нормативного правового акта. В некоторых ситуациях утверждение среднего удельного показателя и кадастровой цены конкретных участков осуществляется одним и тем же правовым актом. Такой правовой акт, на наш взгляд, имеет комплексную природу. Как следствие, в идеале оспаривание средних удельных показателей должно осуществляться по правилам об оспаривании нормативных правовых актов, а оспаривание кадастровой стоимости конкретных земельных участков - по правилам об оспаривании ненормативных правовых актов. Как уже говорилось, на сегодняшний день доминирует другой подход, причем и в системе экономического правосудия тоже <14>.

--------------------------------

<14> См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 25 марта 2008 г. N 9504/07 по делу А72-7891/06-4/432 // Вестник ВАС РФ. 2008. N 6; Определение Арбитражного суда Омской области от 27 июля 2010 г. по делу А46-7007/2010 // http://kad.arbitr.ru.

Правила гражданского судопроизводства не дают возможности суду указать в резолютивной части решения об оспаривании нормативного правового акта на те действия, которые следует совершить органам публичной власти в целях устранения допущенного нарушения. И это дополнительный аргумент в пользу изменения официального подхода к природе актов об утверждении кадастровой стоимости.

Подпунктом 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ установлен принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Земельный налог является, пожалуй, единственным налогом, размер которого зависит от показателя, обладающего сразу двумя признаками: **во-первых,** его размер прямо не привязан к сделкам или реальным экономическим характеристикам объектов гражданских прав, **во-вторых,** его размер зависит от актов публичной власти (актов утверждения результатов кадастровой оценки и действий кадастровых органов по внесению этих сведений в кадастр). Данные свойства земельного налога предопределили появление проблемы, которую можно обозначить как проблему отсутствия кадастровой стоимости - той ситуации, когда действия по внесению в кадастр сведений о кадастровой стоимости земельного участка признаны незаконными. В последнем случае остается непонятным: исходя из какого показателя следует рассчитывать земельный налог, причем как за период, предшествовавший вынесению решения, так и на будущее.

Разрешение данной проблемы может осуществляться как внесением дополнений в законодательство, так и путем принятия актов толкования. При неправильном установлении и (или) внесений в кадастр размера кадастровой стоимости земельного участка можно предложить налоговым органам применять: а) предыдущую кадастровую стоимость земельного участка, которая была отражена в кадастре (например, при нарушении процедуры оценки); б) кадастровую стоимость, рассчитанную с учетом площади участка и применимых удельных показателей кадастровой стоимости. Однако следует понимать, что это скорее предложение на будущее. Что же сейчас?

Статья 28 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости" содержит нормы, призванные регулировать отношения на случай, если выясняется, что в кадастре имеется ошибка. Подпунктом 2 п. 1 ст. 28 данного Закона установлено понятие одной из двух разновидностей кадастровой ошибки - кадастровой ошибки в сведениях. Таковой является "воспроизведенная в государственном кадастре недвижимости ошибка в документе, на основании которого вносились сведения в государственный кадастр недвижимости". Правовой акт органа исполнительной власти об утверждении кадастровой стоимости и отчет организации, проводившей кадастровую оценку, являются документами. Поэтому, установив ошибку в таких документах и кадастре, суд компетентен ее исправить.

Использование такого способа защиты прав, как исправление кадастровой ошибки, закон не ограничивает какими-либо сроками, поскольку трехмесячный срок, предусмотренный ч. 3 ст. 198 АПК, относится только к требованиям о признании действий или бездействия органов публичной власти незаконными, а также к требованиям о признании недействительными ненормативных правовых актов, что следует из наименования статьи. При этом бремя доказывания правильности проведенной оценки будет лежать на органе власти, что следует из предложения 2 ч. 1 ст. 65 АПК РФ.

Затронутая в настоящей статье проблема, связанная с определением кадастровой стоимости земельного участка, в действительности является производной от группы проблем более общего характера. В своей деятельности суды часто испытывают сложность с оценкой следующих обстоятельств: а) какую природу носят волевые акты, осуществляемые органами публичной власти; б) можно ли расценивать поведение органа публичной власти или должностного лица как властное; в) не является ли поведение органа власти ординарным нарушением законодательства, тождественным нарушению, допущенному обычными участниками гражданского оборота.

Подтверждением сказанному может служить, например, поворот судебной практики, связанной с изъятием имущества у юридических лиц-несобственников (учреждений и унитарных предприятий) от неисковой к исковой форме арбитражного судопроизводства, основанием которого фактически стала оценка актов об изъятии имущества как сделок <15>.

--------------------------------

<15> Постановление Президиума ВАС РФ от 18 ноября 2008 г. N 10984/08 по делу N А79-7776/2007 // Вестник ВАС РФ. 2009. N 3.

Дать исчерпывающую характеристику нормативным правовым актам, чтобы она могла служить средством их отделения от индивидуальных актов власти, также как и предложить бесспорные критерии отграничения административных актов от сделок, на наш взгляд, весьма сложно. Причина такого положения дел - высокая степень общности и возможность различного понимания категорий "нормативность" и "власть". Сказанное означает, что высшим органам отечественного правосудия в совместных пленарных заседаниях необходимо давать оценку природе юридических актов, совершаемых органами публичной власти. Только такой подход способен обеспечить единство судебной практики, стабильность в решении вопроса о применимости способов защиты прав и вопроса о надлежащей форме ведения судопроизводства.